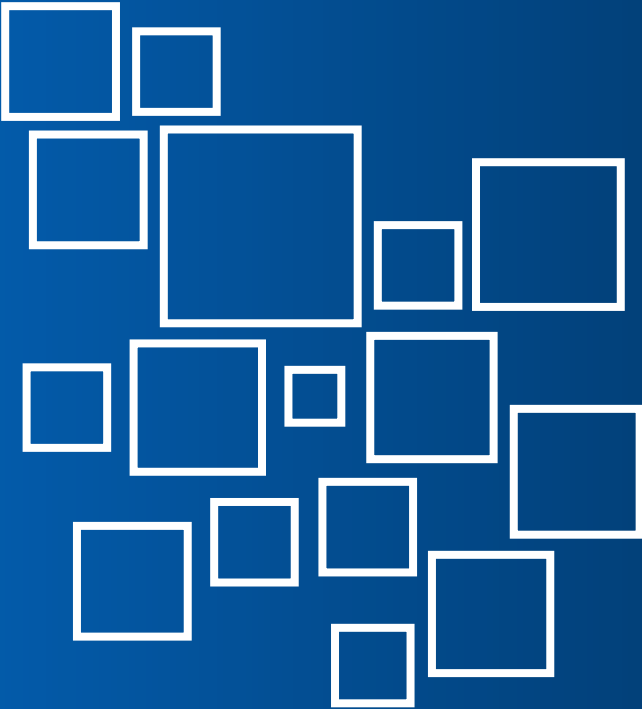


ISSN 1022-4057

Português

English

Español



ECONOMIC ANALYSIS OF LAW REVIEW

abde
Associação Brasileira
de Direito e Economia

 Universidade
Católica de Brasília


EDITORA
universa

www.ealr.com.br

Economic Analysis of Law Review

O Custo Social das Obrigações Tributárias Acessórias

The Social Cost of Accessory Tax Obligations

Hugo Mendes Plutarco¹

Departamento de Direito, UCB / GPDE

Ivo Teixeira Gico Jr.²

Departamento de Direito, UCB / GPDE

Marcos Aurélio Pereira Valadão³

Departamento de Direito, UCB / GPDE

RESUMO

A carga tributária é, normalmente, aferida comparando o total arrecadado pela Administração Tributária com o PIB nacional. No entanto, na realidade, a carga tributária efetiva é maior do que essa medida indica, pois os custos operacionais dessa arrecadação não são contabilizados. Os custos operacionais da tributação incluem o custo administrativo de arrecadar (público) e o custo de conformidade com as obrigações tributárias acessórias (privado). A compreensão da existência de custos sociais associados aos custos operacionais revela a substituíbilidade (*trade-off*) parcial entre custos administrativos e obrigações acessórias. Enquanto custos de conformidade forem impostos aos contribuintes sem uma análise de custo-benefício-prévia, o sistema tributário pode estar empobrecendo a sociedade. Assim, toda e qualquer alteração na legislação tributária deveria ser precedida de uma análise de custo-benefício para se aferir o real o custo social da tributação.

Palavras-chave: Custo Social; Obrigação Tributária Acessória; Custo Operacional; Conformidade Tributária.
JEL: K34.

ABSTRACT

The tax burden in a country is normally assessed by comparing the amount collected by the Tax Administration with the GDP. However, the tax burden is actually higher than the measure, since the operational costs of taxation are not considered. The operational costs of taxation include both the administrative costs of taxation (public) and the compliance cost (private). The understanding that there are social costs associated with the operational costs reveals a partial trade-off between administrative and compliance costs. As long as compliance costs are imposed on the tax payers without a previous cost-benefit analysis, taxation may be impoverishing society. Therefore, every change in tax policy should be preceded by a cost-benefit analysis to assess the real social cost of taxation.

Key words: Social Cost; Accessory Tax Obligation; Operational Cost; Tax Compliance.

R: 30/6/11 **A:** 2/8/11 **P:** 27/1/13

¹ E-mail: contato@hugoplutarco.com.br.

² E-mail: gico@dsg.com.br.

³ E-mail: valadao@ucb.br.

1. Introdução

Os sistemas de arrecadação estatais foram se sofisticando ao longo dos séculos para acompanhar o aumento da população, bem como o incremento na dinâmica das relações sociais. Para se ter uma noção da simplicidade de funcionamento dos sistemas de arrecadação estatal em outros tempos, podemos pensar no Antigo Egito (IFC; PWC, 2010), mais precisamente da sua 18ª Dinastia, cujo sistema tributário se focava em apenas três momentos. Na primeira etapa, os coletores de tributos tomavam nota dos nomes de todos os cidadãos e da metragem das respectivas terras. Em uma segunda visita, os coletores inspecionavam as novas plantações. Na última visita, já na colheita, recolhiam a parte destinada ao faraó, paga em sacas de grãos.

A dinâmica do mundo atual, entretanto, exige um aparelho arrecadatário estatal muito mais sofisticado. Contudo, não se deve confundir sofisticação do sistema de arrecadação, com complexidade. O Estado, ao sofisticar a máquina de fiscalização e arrecadação tributárias, deve ter sempre como norte a concepção de um sistema que, com a maior simplicidade e clareza, atinja os melhores resultados. Sofisticar e afinar o sistema tributário não implica necessariamente torná-lo mais complexo e dispendioso, nem para o Estado, nem para o contribuinte.

Diante da complexidade e da dinâmica das relações sociais da atualidade, o fisco não tem condições de, sozinho, tomar conhecimento da ocorrência de todos os fatos geradores de tributos. Há, portanto, uma assimetria de informações, i.e., a Administração Tributária não tem o mesmo conhecimento dos contribuintes acerca dos fatos geradores de tributos. Some-se isso ao fato de o Estado dos tempos atuais também não ter condições de recolher, diretamente, os valores devidos pelos cidadãos, como era feito no Antigo Egito. Nessas condições, novas estratégias devem ser adotadas.

Assim, por conta da assimetria de informações e da impossibilidade de recolhimento direto dos tributos pelo fisco, é imposto ao cidadão o cumprimento de obrigações, além do pagamento do valor do próprio tributo, como: prestar informações, reter tributos de terceiros, recolher os tributos por meio de guias específicas e em instituição bancária, de escriturar livros fiscais, de preparar folhas de pagamento em padrões definidos pelo Estado, e inúmeras outras exigências. Tais obrigações, em especial as de informar, servem não só para que o fisco tome conhecimento da ocorrência de determinado fato gerador, mas também para a identificação de eventuais erros ou sonegações, que podem ser descobertos por meio do cruzamento de informações prestadas por outros contribuintes.

Um estudo de percepções realizado pelo Banco Mundial (IFC, 2011, p. 57) ressalta que o Brasil seria o país do mundo onde os contribuintes gastam mais tempo com o pagamento de tributos. Aqui uma empresa brasileira de médio porte, que possua aproximadamente 60 funcionários, dispensaria aproximadamente 2.600 horas com a apuração de fatos geradores de tributos, com a prestação de informações requisitadas pelo fisco, com o preenchimento de guias e formulários e com o efetivo pagamento dos tributos⁴. Apesar de possíveis problemas metodológicos com a referida pesquisa (e.g. viés da amostragem), seu resultado nos leva a questionar se o custo da conformidade tributária no Brasil é excessivo, custo este que certamente influi na estrutura de incentivos dos agentes sociais. É notório que os custos de cumprimento da legislação tributária no Brasil são altos, em parte isso se deve à existência de três esferas de Governo (federal, estadu-

⁴ Neste último caso, foi computado o tempo gasto com filas de bancos ou com a utilização de meios eletrônicos de pagamento.

al/distrital e municipal), que impõem obrigações acessórias distintas, especialmente na tributação do consumo.

Todavia, a literatura nacional, tanto no direito, quanto na economia, é escassa em estudos que estimem ou ao menos levem em considerações tais custos, que se tornam tão mais relevantes, quanto mais complexos os sistemas tributários nacionais. E como visto, o incremento da complexidade é um fenômeno histórico e universal. O presente artigo tem como objetivo chamar atenção para este aspecto do sistema tributário e seu impacto oculto sobre a carga tributária, logo, sobre a própria eficiência do sistema. Para tanto, o presente artigo está dividido em quatro etapas, além dessa introdução. Primeiro, discutimos a relação entre carga tributária e obrigações principais e acessórias para demonstrar que a carga tributária efetiva é maior do que a simples arrecadação. Na segunda parte exploramos melhor a ideia de custo operacional da tributação que inclui tanto os custos administrativos incorridos pela máquina estatal, quanto os custos de conformidade incorridos pelo contribuinte. Na terceira parte exploramos brevemente o *trade-off* que existe entre custos administrativos e de conformidade e chamamos atenção para a necessidade de análise de custo-benefício entre esses dois custos para que sejam minimizados conjuntamente e, assim, aumente-se a eficiência do sistema tributário. Por fim, apresentamos nossas conclusões.

2. Obrigação Principal, Obrigações Acessórias e Carga Tributária

A vida em sociedade requer algum grau de coordenação entre as pessoas. Nas sociedades modernas essa coordenação é realizada, em parte, pelo Estado que, no desempenho desse papel, provê inúmeros bens e serviços, como estradas, sinalização, segurança nacional, saúde pública, educação pública, adjudicação, etc. Os bens e serviços providos pelo Estado podem ser públicos ou privados, no sentido econômico⁵, mas independentemente disso, todos geram custos que precisam ser pagos. O papel principal da tributação é justamente angariar os recursos necessários para financiar a atividade estatal e os bens e serviços prestados. Esses bens e serviços podem beneficiar a comunidade em geral ou a um grupo específico, mas a lógica é a mesma. Como o Estado enquanto tal não gera riqueza, esses recursos precisam ser extraídos de alguma forma das famílias e das empresas (sociedade civil).

Nesse sentido, há uma assimetria de informação entre o Estado – arrecadador de recursos – e a sociedade civil – geradora de recursos. O primeiro precisa saber, mas não sabe, quando e de que forma ocorreu o fator gerador da obrigação de pagar tributos para poder cobrar, enquanto a segunda em princípio sabe⁶, mas não necessariamente informa, quando e de que forma o fator gerador ocorreu. Essa assimetria de informações pode dar azo a condutas oportunistas por parte de alguns contribuintes que se beneficiam dos bens e serviços prestados pelo Poder Público, todavia não contribuem para o seu financiamento. Se esse tipo de comportamento for predominante, ele pode tornar economicamente inviável o serviço ou bem prestado e, no limite, o próprio Esta-

⁵Os juristas não possuem uma definição adequada do que seja bem ou serviço público, normalmente confundindo a natureza do bem com a qualificação de seu titular ou provedor. Assim, por exemplo, os juristas tendem a dizer que um serviço é público se for provido pelo Estado ou em seu nome e que uma terra é pública se seu titular for um ente estatal (Gico Jr., A Tragédia do Judiciário: subinvestimento em capital jurídico e sobreutilização do Judiciário, 2012).

⁶A falta de clareza e a complexidade da norma tributária podem fazer com que o próprio contribuinte não saiba se ocorreu ou não o fato gerador, ou seja, ele pode saber da existência do fato, mas não saberá se ele se enquadra juridicamente como gerador para fins tributários. Essa é uma característica do sistema tributário nacional com predominância de lançamento por homologação, em que o contribuinte informa o que acredita ser correto e, depois, a Administração Tributária pode autuá-lo, se discordar, e cobrar a diferença.

do. Em um mundo de informações perfeitas, esse problema não ocorreria, contudo como esse mundo não existe, é necessário que haja algum mecanismo de identificação das atividades eleitas como tributáveis e sua ocorrência no mundo real (ou jurídico) para que, então, possa ser definida e realizada a atividade arrecadatória.

É nesse contexto que se distinguem as obrigações tributárias principais e acessórias (art. 113/CTN). A **obrigação tributária principal** é o valor a ser recolhido enquanto tributo ou penalidade pecuniária, ou seja, é o valor pago à Administração Tributária pelo contribuinte enquanto tributo ou pena. Inclui-se nessa definição a pena, pois, na hipótese de desobediência a uma obrigação principal ou acessória, a eventual multa decorrente converte-se em obrigação principal. Toda e qualquer outra obrigação, positiva (fazer algo) ou negativa (deixar de fazer algo), imposta ao contribuinte pela legislação tributária, que não seja pagamento de tributo ou penalidade pecuniária, é considerada uma **obrigação tributária acessória**.

A **carga tributária explícita** no Brasil é tida como elevada e, por isso, chama muita atenção da sociedade. Embora haja muitos países com carga tributária mais elevada que o Brasil, aqueles são, em geral, países desenvolvidos com uma maior quantidade e qualidade de serviços públicos prestados pelo Estado. A Receita Federal (2011, p. 1) informa que, em 2010, a Carga Tributária Bruta – CTB naquele ano foi de 33,56% do Produto Interno Bruto - PIB, em contraposição a 33,14% em 2009, isto é, de cada R\$ 10,00 gerados pelo brasileiro com seu trabalho, o Estado ficou com R\$ 3,35 em 2010 e R\$ 3,31 em 2009. Talvez a forma mais fácil de entender o peso da carga tributária brasileira seja transformar esses valores em meses de trabalho, assim, em 2009, o brasileiro médio trabalhou 3,97 meses por ano apenas para pagar sua carga tributária, enquanto em 2010 trabalhou 4,02 meses. Obviamente, se essa carga tributária é excessiva ou não depende de uma avaliação completa e detalhada do que a sociedade recebe em troca por seus tributos, se sua estrutura provoca desincentivo ao investimento, etc. Provavelmente alguns grupos se beneficiam e outros são prejudicados com a magnitude dessa carga tributária e a forma como ela é distribuída nas várias atividades sobre as quais incide.

Por outro lado, a **carga tributária efetiva**, que aqui não se confunde com tributação direta ou indireta, inclui não apenas os valores pagos explicitamente a título de tributo (obrigação principal), mas também a **carga tributária implícita**, ou seja, os custos incorridos pelos contribuintes com a adequação às regras tributárias ancilares (obrigações acessórias).⁷ Nesse sentido, a carga tributária efetiva inclui não apenas o montante arrecadado pela Administração Tributária, mas também as despesas acessórias incorridas pelos contribuintes para satisfazerem suas obrigações principais. Todavia, esse custo do contribuinte não aparece nos relatórios das administrações tributárias brasileiras e, via de regra, a doutrina nacional simplesmente despreza a existência desse custo para o contribuinte. Em outras palavras, a carga tributária efetiva associada a esta arrecadação não costuma ser objeto de análise, nem de reflexão.

Toda e qualquer política pública tributária deveria levar em consideração não apenas a carga tributária explícita, mas também e principalmente a carga tributária efetiva que inclui a carga tributária implícita. Uma compreensão completa dessa afirmação permitiria uma discussão mais frutífera acerca do sistema tributário que desejamos ter e requer alguns esclarecimentos conceituais.

⁷ Cumpre distinguir um conceito muito utilizado de carga tributária efetiva como sendo aquela dada pela arrecadação efetivamente ocorrida e carga potencial a que seria arrecadação total se não houvesse sonegação (evasão tributária), utilizado para cálculo do chamado hiato (*gap*) tributário, e que também não considera a carga tributária implícita.

3. O Custo Operacional dos Tributos

Como dito, o pagamento de tributos significa a transferência de recursos da sociedade civil para o Estado. A realização dessa transferência gera três tipos diversos de custos: (i) perda de eficiência; (ii) o custo administrativo; e (iii) o custo de conformidade.

O primeiro deles é a ineficiência alocativa decorrente do aumento artificial de custos de um determinado bem ou serviço, isto é, o **peso-morto tributário**. A incidência de tributo sobre um determinado bem ou serviço aumenta o seu preço, o que faz com que alguns consumidores marginais deixem de adquiri-lo, ainda que valorizem o bem mais do que seus custos de produção e, portanto, fosse socialmente desejável a produção destes bens. Essas necessidades humanas não atendidas representam uma diminuição do excedente do consumidor, que é a diferença entre o seu preço de reserva (quanto valoriza o bem) e o efetivamente pago (preço). Por outro lado, a venda não realizada por conta do tributo diminui o excedente do produtor, que significa a diferença entre o que se recebe (preço) e quanto custou para oferecer aquele bem ou serviço (custos de oferta). Como o excedente do consumidor e do produtor são reduzidos pela tributação, diz-se que ela diminui o bem-estar social, logo, gera ineficiência. É por isso que, quando o Governo deseja estimular a economia, a carga tributária é reduzida, pois a redução tributária aumenta o bem-estar social. Obviamente a conveniência social de uma determinada tributação depende fundamentalmente de os benefícios sociais auferidos com a atividade estatal financiada com os recursos arrecadados serem superiores ao peso-morto decorrente da tributação.

Note que o pagamento do tributo em si (obrigação principal) não é um custo econômico, mas apenas um custo contábil, pois – do ponto de vista social – se trata de mera transferência de recursos do contribuinte para o Estado. O termo social aqui é usado em seu sentido literal, isto é, o que inclui toda a sociedade e não no sentido difuso que muitos juristas usam para significar, assistência aos pobres, uso justo ou outras coisas, como em “função social da propriedade”, para significar limitações a este direito. Nessa linha, não é o tributo em si que é um custo social, mas a distorção na eficiência alocativa dele decorrente. E aqui faz sentido diferenciarmos custo contábil de custo econômico. Para o juseconomista, o conceito de custo parte do pressuposto de que os recursos (humanos, monetários e materiais) são escassos e que, quando alocados para uma determinada finalidade, a utilidade que se perde com a segunda opção preterida, ou seja, a utilidade do que se abriu mão, é o custo econômico da opção tomada. Nesse sentido, o custo de ler este artigo não é apenas o quanto se pagou por ele (até onde sabemos, ele está disponível gratuitamente na Internet), mas a utilidade que o leitor obteria alocando seu tempo em outra atividade como passear, namorar, ver TV ou realizar qualquer outra coisa (Gico Jr., 2010, p. 22). Esse é o **custo de oportunidade** ou **custo social** de uma determinada atividade. Como se pode ver, a ideia de custo econômico está intimamente ligada a “oportunidade perdida” e não necessariamente a valores monetários. Já **custo contábil** corresponde ao valor monetário em si (despesa) de uma determinada operação.

O **custo administrativo**, por sua vez, é toda a despesa incorrida pelo Estado com a atividade arrecadatória. Lembre-se que toda a estrutura das Administrações Tributárias, das Procuradorias Fazendárias e dos demais órgãos arrecadatórios precisa ser custeada e que os recursos para fazê-lo advêm dos próprios tributos. Assim, parte do que o Estado arrecada é gasta com a atividade de arrecadação (atividade meio) e não com a prestação de bens e serviços públicos (atividade fim), o que significa que para cada R\$ 1,00 arrecadado, o Estado fica com um valor menor do que

este a sua disposição. Um exemplo numérico ajudará a compreensão dessa definição. Suponha que o Estado arrecade R\$ 100,00 de um determinado contribuinte, mas que os custos administrativos associados à arrecadação como salários de auditores, procuradores da Fazenda, técnicos, luz, água, etc. representam R\$ 10,00 para cada R\$ 100,00 arrecadados e, portanto, sobre apenas R\$ 90,00 no Tesouro. Então, a receita tributária efetiva do Estado não é R\$ 100,00, que é o que foi pago pelo contribuinte, mas apenas R\$ 90,00, que é o quanto efetivamente sobrou para a implementação de políticas públicas. Nesse sentido, *ceteris paribus*, quanto maior o custo administrativo, menos bens e serviços públicos poderão ser providos.

Por fim, e este é o ponto fundamental de nosso artigo, o **custo de conformidade** é o valor dos recursos gastos pelos contribuintes para satisfazer suas obrigações tributárias (obrigações acessórias), que não o pagamento do tributo em si (obrigação principal). Todos os gastos com contadores, advogados e consultores tributaristas e planejamento financeiro cujo propósito preponderante seja satisfazer as obrigações tributárias acessórias, incluindo entender, calcular e identificar o valor de imposto a ser pago são custos de conformidade arcados pelos contribuintes, logo, devem ser acrescidos à carga tributária efetiva.

Um exemplo numérico auxiliará no esclarecimento do que pretendemos dizer com carga tributária efetiva. Suponha que um contribuinte deva pagar R\$ 100,00 de imposto sobre um ganho de R\$ 1.000,00 e que os custos para identificar esse montante, declará-lo ao fisco e realizar o pagamento somem R\$ 20,00. Então, neste caso, a carga tributária efetiva sobre o contribuinte não é de apenas 10% (R\$ 100,00/R\$ 1.000,00), que corresponde ao valor do tributo a ser pago e que é capturado nas estimativas da Administração Tributária, mas sim de 12%, pois o custo para o contribuinte é, na realidade, R\$ 120,00. Em outras palavras, a carga tributária efetiva é de 12%, ainda que a receita bruta estatal seja de apenas 10%. O custo de conformidade neste caso corresponde a 2% da carga tributária.

A literatura tributária nacional em larga medida ignora os custos de conformidade, que são na prática custos escondidos nas entranhas do complexo e dispendioso sistema tributário nacional. A carga tributária real ou efetiva é substancialmente maior que a simples parcela do PIB que é arrecadada pelo fisco. Se a carga tributária no Brasil já é considerada alta, a sua estimativa real deve revelar um valor ainda maior. Como toda e qualquer mensuração ou estimativa econômica, o cálculo dos custos de conformidade deve ser estruturado sobre conceitos sólidos, uma metodologia adequada e com base em dados confiáveis. Até onde vai o conhecimento dos autores, não há quaisquer estimativas *ex ante* ou *ex post* de tais custos na hora de implementar uma nova regra tributária ou de revogar uma regra existente, em especial, em relação às obrigações acessórias. Um dos objetivos do presente trabalho é chamar a atenção para a importância de uma Administração Tributária mais racional e eficiente, que leve em consideração o custo social da tributação e não apenas o seu custo administrativo.

Se combinarmos a ideia de custo de conformidade do contribuinte com a de custo administrativo da tributação da Administração teremos o que a literatura convencionou chamar de **custos operacionais da tributação**, conceitualmente análogos aos custos de transação para a realização de uma transação no mercado. Os custos operacionais da tributação são todos os custos incorridos pelo contribuinte e pela Administração Tributária para que os tributos sejam arrecadados. Há séculos os princípios básicos da tributação eficiente são conhecidos. Adam Smith já advogava as características de um sistema tributário eficiente: equidade, certeza, conveniência e economia, ou seja, a busca pela redução dos custos operacionais incorridos na obtenção de um dado

nível de arrecadação tributária já era pressuposto de um sistema tributário eficiente (Smith, 2009 [1776], p. 640):

IV – Todo imposto deve ser planejado de tal forma que possa retirar e manter fora dos bolsos das pessoas o mínimo possível além daquilo que ele traz para o tesouro público do estado. Um imposto pode retirar ou manter fora dos bolsos das pessoas muito mais do que ele proporciona ao tesouro público das quatro formas a seguir: em primeiro, seu recolhimento pode exigir um grande número de oficiais, cujos salários podem impor um outro imposto adicional às pessoas. Em segundo lugar, ele pode obstruir a atividade das pessoas e desestimulá-las de se aplicarem em certos ramos de negócios que poderiam dar manutenção e emprego a grandes multidões. Enquanto as pessoas forem obrigadas a pagá-lo, ele pode da mesma forma diminuir, ou talvez destruir, alguns dos fundos que poderiam lhes permitir fazer isso com mais facilidade. Em terceiro lugar, pelos confiscos e outras penalidades que esses indivíduos infelizes incorrem ao tentar, sem sucesso, sonegar o imposto, o que quase sempre pode arruiná-los e, com isso, extinguir o benefício que a comunidade poderia ter recebido do emprego de seus capitais. [...] Em quarto lugar, ao submeter as pessoas às frequentes visitas e à odiosa inspeção dos cobradores de impostos, pode-se expô-las a aborrecimentos, vexames e opressões bastante desnecessárias; e embora esse vexame não seja, no sentido estrito da palavra, uma despesa, ele certamente é equivalente à despesa pela qual todo homem estaria disposto a se livrar dele. É por causa de uma ou outra dessas quatro diferentes maneiras que os impostos geralmente são muitos mais incômodos para as pessoas do que são benéficos para o soberano.

Não obstante, até o momento, a atenção devotada aos custos operacionais do sistema tributário nacional é incipiente, ainda mais quando comparada com outros países. É fato que as obrigações acessórias contribuem sensivelmente no combate à sonegação e que, em muitos casos, são imprescindíveis à apuração e ao recolhimento dos tributos. Contudo, exigências de informações em multiplicidade, ou solicitações que não sejam absolutamente imprescindíveis à fiscalização e à arrecadação tributárias deveriam ser repensadas e otimizadas, de modo a não causar prejuízos à sociedade.

A partir da ideia de custo operacional tributário podemos ver como a questão é relevante para as finanças públicas e, em última instância, para a condução dos afazeres públicos. Retomando os exemplos anteriores, se tivermos uma arrecadação de R\$ 100,00, um custo de conformidade de R\$ 20,00 e um custo administrativo de R\$ 10,00, a carga tributária para o contribuinte será de R\$ 120,00, mas a receita efetiva para o Estado será de apenas R\$ 90,00. Há, portanto, um **custo social** de R\$ 30,00 sobre o qual medidas de melhoria podem incidir e incrementar a eficiência do sistema. Uma melhoria em qualquer aspecto nesse cenário pode significar a redução da carga tributária para o contribuinte, sem diminuição de arrecadação; o aumento da arrecadação para o Estado, sem o aumento da carga tributária ou ambos.

Exemplos reais do que propomos aqui é o cadastro unificado de contribuintes (que poderá contemplar as três entidades federativas, decorreu da Emenda Constitucional nº 42/2003 que introduziu o inciso XXII ao art. 37 da Constituição) e a escrituração contábil e fiscal digital certificada, que apontam no sentido de diminuir os custos administrativos tributários. Não obstante, do ponto de vista do contribuinte, será que tais sistemas foram desenvolvidos de forma a reduzir de forma significativa os custos de conformidade? A unificação da inserção de informações tende a reduzir tais custos, mas a imposição da informatização impõe outros custos. A pergunta é, pois, será que tais mudanças reduzirão os custos operacionais tributários como um todo? E, se a resposta for afirmativa, será que a redução se dará de forma eficiente, contemplando simultaneamente os custos administrativos e de conformidade? As respostas a essas perguntas são eminentemente empíricas, não podem ser respondidas com meras opiniões, logo, requereriam uma

análise prévia dos custos e benefícios associados, que é justamente o tipo de postura racional que propomos neste trabalho.

4. O *Trade-Off* entre Custo Administrativo e Custo de Conformidade

A compreensão de que os custos operacionais são compostos por custos administrativos e custos de conformidade revela um aspecto relevante para a estruturação de um sistema tributário eficiente: existe um alto grau de substituíbilidade entre um e outro, isto é, a imposição de custos de conformidade ao contribuinte em larga medida reduzem os custos administrativos e o inverso é verdadeiro (Tran-Nam, Evans, Walpole, & Ritchie, 2000). Por exemplo, quando o fisco adota o sistema de tributação por lançamento, o custo de identificação do fato gerador e do cálculo do imposto a ser pago é atribuído ao contribuinte, que passa a ter de realizar essa atividade. Outro sistema possível seria o contribuinte apenas disponibilizar as informações relevantes e o fisco realizar este cálculo e a cobrança. Soluções intermediárias em que o fisco apresenta sua estimativa com base nas informações disponibilizadas e o contribuinte apenas confirma ou corrige também são possíveis. Um exemplo é o caso do Chile, em que o fisco oferece a seus contribuintes a declaração, para simples conferência. De um jeito ou de outro o que importa é a compreensão de que há um *trade-off* ou uma interdependência entre custos administrativos e custos de conformidade.

Nesse sentido, entendemos que toda e qualquer política tributária deve levar em consideração os custos operacionais como um todo e não apenas os custos administrativos. A cartilha da Reforma Tributária elaborada em 2008 (Ministério da Fazenda, 2008) declarou como um dos objetivos principais da reforma “a simplificação e desburocratização do sistema tributário, reduzindo significativamente o número de tributos e o custo de cumprimento das obrigações tributárias acessórias pelas empresas”. É preciso avançar mais neste aspecto, especialmente no que diz respeito à tributação do consumo no Brasil. Do ponto de vista da realização de estudos empíricos ou mesmo teóricos, a carência de avaliações de custo-benefício acerca de arranjos regulatórios concorrentes continua a ser a regra.

Como as mudanças na legislação tributária tendem a ser propostas e conduzidas pelas Administrações Tributárias é natural que haja uma tendência a se focar em medidas que reduzam a sonegação e os custos administrativos, aumentando a arrecadação, mas não é incomum se negligenciar os custos de conformidade. Essa tendência deve ser alterada, no sentido de ganhar eficiência. Será que o desempenho ruim das taxas de crescimento brasileiro quando comparado com outros países da América Latina ou países como a Índia e a China pode, em parte, ser atribuído ao excesso de custos operacionais? Será que não podemos construir um sistema tributário que cumpra sua função de forma mais racional e eficiente, aumentando a competitividade de nossas empresas e a efetividade de nosso Estado? É chegada a hora de sofisticarmos nossas políticas públicas e começarmos a tomar decisões estratégicas baseadas em dados e análises fundamentadas.

Por outro lado, o foco preponderante em redução de custos administrativos e o negligenciamento dos custos de conformidade pode, inclusive, incentivar a sonegação fiscal. Como dito, não é apenas obviamente, a carga tributária explícita que têm o condão de incentivar a sonegação, mas sim a carga tributária efetiva. Nesse sentido, o tratamento assimétrico entre empresas, pode gerar uma pressão competitiva para que as empresas mais corretas sejam excluídas do mercado e apenas as sonegadas permaneçam. A diferença de custos pode ser tamanha que, em uma

espécie de Lei de Gresham⁸, às empresas corretas restam apenas duas opções, retirar-se do mercado, pois não conseguem concorrer com empresas sonegadas ou passar a sonegar. Em poucas áreas a racionalidade dos agentes e a resposta imediata a estímulos financeiros é tão presente quanto na questão tributária. Está na hora de as Administrações Tributárias começarem a considerar mais seriamente a questão dos custos de conformidade e seu impacto sobre a eficiência do sistema tributário nacional.

Não se deve esquecer ainda que a complexidade do sistema tributário, além de contribuir para evasão, deixa hiatos para que os contribuintes mais bem-assessorados evitem a incidência tributária. Não é à toa que há pesquisadores que, pragmaticamente, afirmam que o “pobre sonega e o rico evita”(Salanié, 2003, p. 155), mas todos se esforçarão para diminuir sua carga tributária. A complexidade do sistema tributário nacional, em que se têm três esferas de governo (federal, estadual ou distrital e municipal), cada qual com sua competência tributária, torna o sistema dispendioso, tanto para o Estado quanto para os contribuintes. E estes, por sua vez, que já têm de arcar com as obrigações tributárias principais, para fazerem face a toda a sorte de obrigações tributárias acessórias, são obrigados a contratar profissionais dedicados exclusivamente a tal tarefa, tais como contadores e advogados tributaristas. No momento de se escolher entre duas opções regulatórias tributárias concorrentes, não se deve levar em consideração apenas o aspecto dos custos administrativos, mas também o potencial impacto sobre os custos de conformidade.

Outro ponto importante a ser ressaltado é a hipótese de que diversas informações exigidas dos contribuintes poderiam ser dispensadas se a Administração Tributária as buscasse pelo cruzamento de seus próprios bancos de dados. É bem verdade que o cruzamento de informações de alguns dos bancos de dados da Administração Tributária já é realizado com o fim de aumentar o cerco contra os contribuintes inadimplentes. Todavia, em regra, tal ferramenta não é adotada para desonerar os contribuintes de prestarem informações que já constam dos bancos de dados estatais, por já terem sido fornecidas em uma das dezenas de declarações exigidas. Mais uma vez, o que propomos é uma mudança de cultura para que os custos de conformidade tenham um papel tão relevante quanto os custos administrativos no momento de elaboração e implementação de políticas tributárias.

Obviamente essa discussão pode ficar ainda mais sofisticada para alcançar, inclusive, as técnicas de tributação escolhidas. Por exemplo, a chamada substituição tributária para frente ou prospectiva antecipa a tributação sobre um contribuinte em um elo a montante da cadeia produtiva, que antecipa o pagamento de tributos de elos subsequentes. Obviamente, essa técnica reduz custos administrativos, na medida em que, idealmente, reduz o número de contribuintes a ser fiscalizado e centra os esforços da Administração Tributária em um número menor de cobranças de valores maiores. Não obstante, não é verdade que ela não tem impacto sobre a carga tributária e aqui o conceito de custo de oportunidade torna a ser relevante. Existe um valor temporal do dinheiro que é simplesmente desprezado quando se faz essa afirmação. Do ponto de vista econômico, há uma diferença substancial entre pagar um milhão de reais hoje e pagá-lo em dez prestações ao longo de três anos. Não é à toa que comerciantes dão descontos para pagamento à vista quando comparado com ao pagamento a prazo e um empregado não aceitaria receber o seu salário de uma única vez ao final do ano, em um pagamento só. Nesse sentido, o pagamento antecipado

⁸ A Lei de Gresham é um princípio econômico segundo o qual a sobrevalorização artificial de uma moeda e a desvalorização artificial de outra, pelo Governo, faz com que a moeda supervalorizada invada o mercado, enquanto a moeda subavaliada tenha sua circulação drasticamente reduzida, sendo entesourada. Normalmente usa-se a expressão “dinheiro ruim expulsa dinheiro bom”.

de tributos impõe um custo adicional aos contribuintes, o custo temporal do dinheiro, que constitui um aumento da carga tributária implícita. Quando maior for a taxa de desconto do contribuinte, maior será esse custo, que não está sendo contabilizado.

Assim, no momento de se escolher entre uma técnica tributária e outra, não devem ser considerados apenas os seus impactos sobre os custos administrativos, mas sim sobre os custos operacionais como um todo, que incluem os custos de conformidade. Sempre haverá um *trade-off*, a pergunta é, então, qual a solução mais eficiente e não apenas qual a mais simples para a Administração Fazendária. A ideia aqui não é defender um mundo onde o fisco arque com todos os custos operacionais, pois isso também não é eficiente, mas sim que no momento de avaliar uma norma tributária e as obrigações dela decorrentes, seja realizada uma análise de custo-benefício social para se estimar os custos operacionais em sua integralidade e não apenas os custos administrativos. Assim, caminharemos para um sistema tributário mais racional e mais eficiente.

5. Conclusões

Como visto, a carga tributária é, normalmente, aferida comparando o total arrecadado pela Administração Tributária com o PIB nacional. No entanto, na realidade, a carga tributária efetiva é maior do que essa medida indica, pois os custos operacionais dessa arrecadação não são contabilizados. Os custos operacionais da tributação incluem tanto o custo administrativo de arrecadar (público) quanto o custo de conformidade com as obrigações tributárias acessórias (privado). A compreensão da existência de custos sociais associados aos custos operacionais revela a substituíbilidade parcial entre custos administrativos e obrigações acessórias. Assim, toda e qualquer alteração na legislação tributária deveria ser precedida de uma análise de custo-benefício para se aferir o real o custo social da tributação, o que não é uma prática corrente no Brasil.

É relativamente claro que o fisco brasileiro é consciente de que, quanto menor for o seu custo com a máquina arrecadatória (custo administrativo), maior será o benefício líquido com a arrecadação (arrecadação líquida). Todavia, dada a inexistência de uma política de análise custo-benefício dos custos operacionais como um todo, não está claro se há consciência dos custos sociais associados ao sistema tributário tal como estruturado e a substituíbilidade parcial entre custos administrativos e de conformidade. A mensuração de tais custos é importante porque, embora as obrigações acessórias não representem custo direto para o Estado, constituem um custo social da tributação e, portanto, deve ser minimizado.

O que se deve ter em mente é que não necessariamente existem interesses antagônicos entre o fisco e os contribuintes com relação aos custos operacionais. Pelo contrário, há uma convergência de interesses na otimização do sistema tributário, desde que se leve em consideração não apenas a arrecadação líquida em si, mas os custos sociais dessa arrecadação. Uma otimização do custo operacional pode significar, simultaneamente, a satisfação do interesse natural do contribuinte em reduzir a sua carga tributária e do interesse estatal de aumentar a arrecadação para fazer frentes às necessidades estatais. Desatar esse nó górdio depende da adoção de uma política contínua, aberta e transparente de avaliação de custo-benefício de cada nova regra tributária, bem como uma revisão das regras em vigor. Essa mudança de cultura significa um avanço em nossa política tributária.

Nesse sentido, deveria ser realizada uma ampla revisão de todas as informações requeridas pelas inúmeras entidades fiscais, inclusive previdenciária, e dos sistemas que são utilizados para coletar, armazenar e processar tais informações. Uma vez feito isso, uma análise acerca de qual a

forma menos custosa de se manter esse sistema deveria ser realizada. Algumas informações podem ser prestadas de forma menos onerosa pelo contribuinte, já outras podem ser obtidas pelo próprio Estado a um menor custo. A solução que for mais eficiente deve ser a adotada, mas essa resposta depende de pesquisas empíricas e não pode ser respondida por mero exercício teórico. Em outras palavras, defende-se aqui que, quando o Estado necessitar de determinada informação ou prestação, que, primeiramente, verifique quem poderá produzi-las ao menor custo, se algum ente público ou se os contribuintes, pois, somente assim será possível minimizar os custos operacionais, aumentar a arrecadação líquida e reduzir a carga tributária efetiva. A alocação eficiente dos recursos consiste na imputação dos encargos àquele que, com menor custo, pode cumpri-los.

Se concebermos Estado como uma tecnologia para a realização de ações coletivas, a tributação nada mais é do que uma transferência de riquezas da sociedade civil para a máquina estatal. Quanto mais riqueza for desperdiçada no percurso entre a fonte geradora e os cofres públicos, mais pobre fica a sociedade. Desse modo, enquanto o Estado adotar postura de imputar exigências aos contribuintes, sem a verificação prévia da possibilidade de ele mesmo obter tal informação ou realizar tal ato a um custo menor, o sistema tributário estará tornando a sociedade mais pobre.

6. Referências

- Bertolucci, A. V. (2005). *Os Custos de Administração dos Tributos Federais no Brasil – Comparações Internacionais e Propostas para Aperfeiçoamento*. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Economia, São Paulo.
- Gico Jr., I. T. (Jan.-Jun. de 2010). Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. (I. T. Gico Jr., Ed.) *Economic Analysis of Law Review*, 1(1), pp. 7-33.
- Gico Jr., I. T. (2012). *A Tragédia do Judiciário: subinvestimento em capital jurídico e sobreutilização do Judiciário*. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação - FACE, Departamento de Economia. Brasília: Universidade de Brasília - UnB.
- IFC. (2011). *Doing Business 2011*. International Bank for Reconstruction and Development. International Finance Corporation - IFC / World Bank.
- IFC; PWC. (2010). *Paying Tax 2010: the global picture*. International Finance Corporation - IFC.
- Ministério da Fazenda. (2008). *Reforma Tributária*. Ministério da Fazenda, Brasília.
- Receita Federal. (2011). *Carga Tributária no Brasil 2010 - Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Subsecretaria de Tributação e Contencioso Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação. Brasília: Ministério da Fazenda.
- Receita Federal do Brasil. (28 de Nov. de 2007). *Nota COPAT nº 042/2007*. Acesso em 23 de 6 de 2011, disponível em Receita Federal: <http://www.receita.fazenda.gov.br/novidades/informa/notacopat.htm>
- Salanié, B. (2003). *The Economics of Taxation*. Massachusetts: MIT.
- Schons, R. C. (21 de Mar. de 2006). *Proposta de redução da carga tributária diminuindo as obrigações acessórias*. Acesso em 4 de 7 de 2010, disponível em Revista de Doutrina TRF4: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao011/regina_schons.htm
- Smith, A. (2009 [1776]). *A Riqueza das Nações: uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. São Paulo: Madras.

Tran-Nam, B., Evans, C., Walpole, M., & Ritchie, K. (Jun. de 2000). Tax Compliance Costs: Research Methodology and Empirical Evidence from Australia. *National Tax Journal*, 53 (2), pp. 229-252.